

**ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA,  
SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA Y  
ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LA  
CIUDAD DE QUIBDÓ.**



**IDEBRANDO MENA LLOREDA**

**EDWAR GARCÍA LLOREDA**

**JHONNY MARCEL CÓRDOBA CÓRDOBA**

**Monografía Jurídica para optar al título de: Abogado**

**UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA CAMPUS QUIBDÓ**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**QUIBDÓ, 2020**

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN .....	2
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	4
2.1 Formulación del problema .....	6
3. OBJETIVOS .....	7
3.1 Objetivo general:.....	7
3.2 Objetivos específicos: .....	7
4. HIPÓTESIS .....	8
5. JUSTIFICACIÓN .....	9
6. METODOLOGÍA .....	10
6.1 Método de Investigación: .....	10
7. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN .....	12
CAPÍTULO I:.....	12
CAPÍTULO II: .....	23
CAPÍTULO III: .....	32
8. CONCLUSIÓN.....	41
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	43

### 1. INTRODUCCIÓN

El gobierno nacional, desde hace varios años promovió la Política Pública de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Ley 1448 de 2011) como un avance importante en materia de verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado en el país, y con el objetivo de hacerla viable en todo Colombia, creó el Sistema de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV) y las entidades como la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas

(UARIV), estableciendo además una serie de responsabilidades a los municipios, departamentos y entidades del orden nacional; sin embargo, para la ejecución de esta Política Pública no basta no solo con la creación de dicho andamiaje institucional, sino también, con la inclusión de las víctimas como sujeto de reparación.

Por lo anterior, la coordinación y articulación entre los diferentes niveles de administración pública, esto es, alcaldías, gobernaciones y los diferentes actores del SNARIV, deben estar encaminadas en aunar esfuerzos, de tal forma, que permitan la implementación de mecanismos de planificación administrativa, presupuestal y de gestión para el cumplimiento real y efectivo de lo estipulado en la Ley 1448 de 2011.

Considerando lo expuesto, con esta investigación se analiza desde el enfoque de la política pública, la implementación de las medidas de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Quibdó, y por ello, se estudia la situación de las víctimas en el municipio de Quibdó, al igual que la atención que reciben por parte del SNARIV.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde comienzo del año 2020 algunas comunidades indígenas y afrocolombianas del departamento del Chocó que viven en los municipios de Bojayá, Nuquí y Novita afrontan la dramática situación de la presencia de integrantes de grupos ilegales armados como el ELN y las AGC, los cuales han generado y puesto en riesgo la vida e integridad física de los habitantes de estos territorios. De acuerdo con el libro titulado “Memoria y Paz”<sup>1</sup> el desarrollo del conflicto armado en el departamento del Chocó no solo ha causado daño en el territorio, sino también a las comunidades y la forma como estas se relacionaban con su entorno.

De acuerdo con las cifras registradas por la Unidad de Víctimas (2019), de las 60.418 víctimas en el departamento registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV), en el municipio de Quibdó el desplazamiento forzado es el principal hecho por el cual las personas rinden sus declaraciones, sumado a ello, la capital chocoana es la mayor receptora de víctimas del conflicto a nivel departamental.

Según la denuncia de la Defensoría Regional Chocó<sup>2</sup> (diciembre de 2019), 4.000 personas tuvieron que salir de sus tierras, lo cual se configuró como el desplazamiento más grande en los últimos años en el departamento del Chocó, agregando además, que desde el inicio de la emergencia la entidad envió dos comisiones con la misión de articular el trabajo de las instituciones que deben atender

---

<sup>1</sup> La Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico ha presentado su primer insumo de trabajo investigativo, producto del proyecto «Las comunidades del Chocó construyen paz desde la memoria», que contó con el apoyo de la organización Mundubat y el gobierno vasco. El libro se titula «Memoria para la paz» y reúne relatos de cinco subregiones del Chocó que resultaron fuertemente afectadas por el conflicto armado.

<sup>2</sup> Recuperado de: <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/conflicto-armado-colombiano-choco-eln>

a la población victimizada de forma integral, para garantizarles sus derechos, generando espacios y cronogramas de intervención.

Se debe tener en cuenta también, que la ciudad de Quibdó es un municipio que ha sido y continúa siendo azotado por la violencia y que como receptor del mayor número de personas desplazadas de acuerdo con los datos reportados por la Red Nacional de Información (RNI) de la UARIV a corte del 30 de junio de 2019, más de mil personas se registraron como víctimas de desplazamiento forzado en la ciudad de Quibdó, por tal razón, en Quibdó las instituciones que conforman el SNARIV deben estar direccionadas en garantizar la implementación de las medidas de atención y asistencia previstas en la ley de víctimas (ley 1448 de 2011), debido a que esta ley busca favorecer de manera integral a la población víctima del conflicto armado y prevé la responsabilidad de su cumplimiento en cabeza del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y municipales. Al respecto, Mogollón (2015) asegura que los municipios, son también responsables de la prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, por lo tanto, deben diseñar proyectos y programas, e implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de la política pública de víctimas.

En consecuencia, uno de los grandes desafíos que tiene la Política Pública de atención y reparación integral para las víctimas, es la coordinación adecuada de todas las entidades que conforman el SNARIV, para así garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas y poder limitar las barreras que se les presentan; que no solo tiene que ver con la coordinación de entidades sino los diferentes procesos por los que debe atravesar para acceder a la reparación integral (Bolaños, 2019).

Conforme a lo anterior, en la presente investigación se planteó el siguiente interrogante:

### **2.1 Formulación del problema**

*¿En la ciudad de Quibdó el SNARIV ha cumplido con la implementación de las medidas que hacen parte de la ruta de atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado, conforme a lo señalado en la Política Pública?*

### **3. OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo general:**

➤ Analizar desde el enfoque de la política pública, la implementación de las medidas de asistencia y atención a las víctimas de desplazamiento forzado en el municipio de Quibdó.

#### **3.2 Objetivos específicos:**

➤ Determinar de qué manera el SNARIV garantiza la ruta de acceso a las medidas de atención y asistencia a la población víctima de desplazamiento forzado en el municipio de Quibdó.

➤ Analizar los factores que inciden en garantizar el acceso de la población víctima de desplazamiento forzado en el municipio de Quibdó, a las medidas de atención y asistencia.

➤ Identificar si en la ciudad de Quibdó, la política pública de atención y asistencia a las víctimas funciona.

#### **4. HIPÓTESIS**

La implementación de la Política Pública de atención y reparación integral para las víctimas requiere de la concertación entre los entes estatales responsables de la misma para que sea implementada de manera que garantice el acceso de la población víctima a sus derechos, bajo principios de dignidad e igualdad. Por ello, la corresponsabilidad entre los niveles nacional, departamental y municipal debe coordinarse obedeciendo a los principios de descentralización, subsidiariedad, concurrencia y complementariedad previstos en la Constitución Política, permitiendo así una adecuada implementación de las medidas destinadas a las víctimas del conflicto armado.



## **5. JUSTIFICACIÓN**

La presente investigación resulta pertinente y relevante puesto que el tema objeto de estudio reside en analizar de un lado la manera como el conflicto armado, con el hecho víctimizante de desplazamiento forzado ha afectado y continúa afectando a la población quibdoseña; y por el otro, porque permite evidenciar si la implementación de las medidas dispuestas por Ley 1448 de 2011 en lo que atañe a la ruta de asistencia y atención para la población desplazada es efectiva, de conformidad con lo establecido en la Política Pública.

Respecto a las implicaciones prácticas, esta investigación, permitirá evidenciar si todas las entidades que conforman el SNARIV en la ciudad de Quibdó, garantizan el goce efectivo de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, no solo con la coordinación de entidades sino los diferentes procesos por los que debe atravesar para acceder a la reparación integral.

De igual manera, este trabajo resulta oportuno desde el punto de vista académico, porque los resultados de esta investigación servirán como fuente de consulta para estudiantes principalmente de la Universidad Cooperativa de Colombia o de cualquier otra institución, ya sea del programa de derecho o de áreas afines.

## 6. METODOLOGÍA

### 6.1 Método de Investigación:

La presente investigación por ser aplicada fue de carácter práctica<sup>3</sup> basada en diagnóstico y fundamentada en la identificación de una problemática en la práctica o funcionalidad de un grupo o sector que necesita ser intervenido y transformado, a la cual se le permite definir estrategias de intervención para resolver las problemáticas según las potencialidades del entorno y los actores estratégicos.

La unidad de análisis de esta investigación fueron las entidades estatales que en la ciudad de Quibdó hacen parte del SNARIV. Para indagar sobre la manera de cómo funciona este sistema, se realizarán entrevistas a las víctimas y beneficiarios que reciben atención por parte de este. Así mismo, se entrevistarán a los funcionarios de las entidades que hacen parte del SNARIV en la Quibdó.

De igual manera, se llevó a cabo una revisión documental mediante el análisis de fuentes de información secundaria, tales como: la revisión detallada del marco legal que regula la implementación de la Ley de Víctimas, lo cual implicó profundizar en la ley y sus decretos, como también la documentación que ha producido la UARIV; también se analizaron las fuentes documentales producidas tanto por las instituciones oficiales, como por organizaciones no gubernamentales y académicas que están al tanto del tema.

---

<sup>3</sup> Para Vargas (2009) la investigación práctica enfocada en diagnóstico, “implican un procedimiento llevado

a cabo mediante encuestas, entrevistas o cuestionarios, para establecer las necesidades o problemas que afectan un sector o una situación de la realidad social y que es motivo de estudio o investigación”. (p.161). Menciona también que este tipo de investigación actúa con propuestas que pueden definir soluciones y nuevas prácticas en las instituciones.

Como fuente primarias, partiendo de la revisión documental se utilizaron la entrevista como instrumento de información dentro de la investigación cualitativa, para ello, se elaboraron entrevistas semiestructuradas con preguntas orientadoras de tipo abierta, las cuales se aplicaron a funcionarios del nivel municipal y/o departamental, es decir, a funcionarios de la Alcaldía Municipal de Quibdó, Enlace Municipal para las Víctimas, Personería Municipal, Enlace de víctimas Departamental de la Gobernación de Chocó, y/o a los actores claves del SNARIV.

La información recolectada mediante entrevistas se interpretó a la luz del enfoque de política pública, para determinar la implementación de la ruta de atención y asistencia partiendo de las competencias de cada institución y nivel de gobierno.

## **7. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **CAPÍTULO I:**

#### **RUTA DE ACCESO A LAS MEDIDAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL MUNICIPIO DE QUIBDÓ.**

Las personas víctimas del desplazamiento forzado , por ser víctimas de violaciones a los derechos humanos, gozan de unas garantías especiales para el reconocimiento del daño y el alivio al sufrimiento causado, tales como conocer la verdad de lo sucedido, obtener justicia, ser reparadas integralmente, entre otros.

En Colombia, estas garantías y derechos, se acopian en un marco jurídico nacional e internacional, el cual está en cabeza especialmente de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), debido a que son ellas las encargadas de la formulación o ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención y reparación a las víctimas. Sin embargo, el municipio de Quibdó , tiene la responsabilidad de propiciar el reconocimiento, la atención y trato digno de los derechos de la población víctima del conflicto armado interno de acuerdo con la normatividad vigente, de igual manera, de manera prioritaria, le asiste la obligación de desarrollar la ruta de atención a las víctimas de desplazamiento forzado , debido a que esta es una herramienta con la cual se pueda guiar a las personas encargadas de atender a esta población, sobre la atención integral que deben de ofrecer a las víctimas.

Para concretar estas medidas, la Ley 1448 de 2011, establece claramente la responsabilidad de los municipios en la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Acción Territorial. En el caso de Quibdó es un reto grande, teniendo en cuenta

que el municipio de Quibdó, como capital del departamento del Chocó, se convierte en un lugar de llegada y recepción de las personas y comunidades de los diferentes municipios del Chocó e incluso de otros departamentos que huyen de las amenazas de los grupos armados, lo cual indica que los esfuerzos del municipio para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado deben ser mayores y deben evidenciar una intervención integral, con enfoque diferencial de género, discapacidad, edad y etnia, sobre todo porque en el municipio convergen comunidades indígenas, afrodescendientes y mestizos que requieren no sólo atención, sino asistencia, prevención, protección y acceso real a la reparación individual y colectiva.

Actualmente, el municipio de Quibdó cuenta con un espacio físico denominado Oficina de Atención a Víctimas del conflicto Armado, donde se encuentra el enlace encargado en la atención a víctimas y del reporte de información a las diferentes entidades. Dicha oficina pertenece a la Secretaría de Inclusión y Cohesión Social de la Alcaldía.

Desde el año 2014, en el municipio de Quibdó se creó el Plan de Acción Territorial o PAT para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Es de mencionar, que el PAT, de acuerdo al Artículo 254 del Decreto 4800 de 2011, se constituye en una herramienta fundamental para la implementación de los programas, acciones y estrategias definidas en los diferentes niveles de gobierno; es a través del mismo que se articulan las acciones de las diferentes entidades del Estado, se comprometen los recursos fiscales, logísticos e institucionales y se definen mecanismos de seguimiento a la implementación de dichas acciones.

Marco normativo y jurisprudencial que da sustento a la formulación del PAT.

El Plan de Acción Territorial (PAT) como principal instrumento para la implementación de programas, acciones y estrategias definidas en todos los niveles de gobierno y en especial el municipal, para su adopción se basa en el marco normativo del Artículo 288 de la Constitución Nacional de 1991, el cual preceptúa:

“Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

Sin embargo, a continuación se enunciará parte del marco normativo y jurisprudencial que le da sustento:

**Leyes:**

- **Ley 288 de 1996:** “Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos”
- **Ley 387 de 1997:** “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.
- **Ley 554 de 2000:** “Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas

antipersonal y sobre su destrucción", hecha en Oslo el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997)".

- **Ley 975 de 2005:** "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la construcción de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios".

- **Ley 1257 de 2008:** "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1.996 y se dictan otras disposiciones".

- **Ley 1424 de 2010:** "Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas, desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones".

- **Ley 1454 de 2011:** "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial".

- **Ley 1448 de 2011:** "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno"(Artículo 174 y el Artículo 254)

- **Ley 1551 de 2012:** "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Decretos reglamentarios y decretos con fuerza de ley:

- **Decreto 790 de 2012:** “Por el cual se trasladan las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia SNAIPD al Sistema Nacional de Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - CNAIPD al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
  
- **Decreto Ley 4635:** “Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras”.
  
- **Decreto Ley 4633 de 2011:** “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas”.
  
- **Decreto 4825:** “Por el cual se reglamentan los artículos 2°,4°,6° y 7° de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”.
  
- **Decreto 4802:** “Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.
  
- **Decreto 4801:** “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”.
  
- **Decreto 4800:** “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”.



Sentencias y Autos de la Corte Constitucional:

- **Sentencia T-025 de 2004:** “Por medio de la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional de la Población Desplazada”, y los Autos de seguimiento.
- **Auto 176 de 2005:** Órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo a la sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.
- **Auto 177 de 2005:** Órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado.
- **Auto 178 de 2005:** Seguimiento a las órdenes contenidas en los ordinales: segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento forzado.

**Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):**

- **CONPES 3712 DE 2011:** “Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011”.
- **CONPES 3726 DE 2012:** Plan Nacional de Atención a víctimas “Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y reparación integral a las víctimas”.

**Decretos y acuerdos municipales:**

- **Acuerdo 008 de 2012:** Plan de desarrollo multiétnico, económico, social y de obras públicas "Quibdó MIA, unido, equitativo y acogedor" - 2012- 2015.

- **Decreto Municipal N° 052 de 9 de febrero de 2012:** “Por medio del cual se crea el Comité Municipal de Justicia Transicional del Municipio de Quibdó”.

### **1. Plan Integral Único (PIU) como parte del Plan de Acción Territorial (PAT)**

El Plan Integral Único o PIU, es una herramienta de planificación territorial diseñada para planear, implementar y hacer seguimiento al Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD, enunciada en el Decreto 250 de 2005.

De igual manera, el Parágrafo 2 del Artículo 254 del Decreto 4800 de 2011 especifica que el Plan Integral Único (PIU) hará parte del PAT y en la formulación se deben tener en cuenta estos insumos para complementar el PAT, debido a que el PIU desarrolló los programas, proyectos y acciones a cargo de las entidades del SNAIPD en lo local, en el corto, mediano y largo plazo, para atender los requerimientos y necesidades de la población en riesgo o situación de desplazamiento, además, tenía en cuenta los recursos institucionales y humanos disponibles de todas las instituciones del SNAIPD y de las organizaciones sociales de población en riesgo o situación de desplazamiento, al tiempo que establecía objetivos comunes y responsables de cada una de las acciones, lo cual lo convierte en un insumo clave para avanzar en la construcción del PAT.

### **2. Población de especial protección en el municipio de Quibdó**

- **Comunidades Negras:** en el Quibdó, el 90% de la población es negra o afrocolombiana en su mayoría dedicados a realizar actividades económicas de agricultura y pesca dirigidas al autoconsumo principalmente y en menor grado a los mercados locales y regionales.

- **Comunidades Indígenas:** Se estima que un 8% del total de la población del municipio de Quibdó, pertenece a las etnias Embera y en su mayoría viven en resguardos indígenas. De acuerdo con el Plan Salvaguarda Embera, las principales dificultades que se viven en las comunidades indígenas son las siguientes:

(...)

“intereses económicos de empresas que realizan actividades de extracción de recursos naturales dentro del territorio, principalmente la explotación maderera por parte de colonos y personas no pertenecientes a la comunidad; la afectación que como consecuencia de estas extracciones se genera a los diferentes tipos de ecosistemas causando un desmejoramiento en las características naturales de los mismos. También se presenta altos grados de contaminación generados principalmente por: aceite quemado, humo, desperdicios de hierro, ruido, químicos utilizados en la construcción de la carretera, aguas contaminadas causante de muertes en animales, contaminación de ríos por motores y gasolinas, mala fumigación, contaminación del río Atrato y sus afluentes por gasolina, polvo, ACPM pavimentación. Otra dificultad que enfrentan dichas comunidad es el permanente bombardeo militar que causa afectaciones a ríos y quebradas”.

- **Mestizos y/o Blancos:** La población de blancos o mestizos, denominados paisas por los habitantes locales, no alcanza siquiera el 5% del total de la población y

se dedican principalmente a las actividades comerciales, de almacenes, turismo, préstamo gota a gota, ventas ambulantes y rapimoto.

### **3. Situación de desplazamiento y ruta de atención en el municipio de Quibdó.**

El mayor índice de víctimas de desplazamiento que llegó al municipio de Quibdó, en el cual se desplazaron 3.515 hogares, se produjo en año 2002, cuando ocurrió la masacre de Bellavista (Bojayá), donde murieron 109 personas. Desde entonces, estas familias han invadido terrenos principalmente en zonas periféricas por no tener un lugar donde vivir, sumado a ello, la imposibilidad de retornar o de construir viviendas en otros sectores.

Actualmente, se estima que, en el casco urbano de Quibdó, hay un posible incremento de los casos de desplazamientos intraurbanos de familias; durante el año 2017, se registraron 104 personas de los barrios Reposo 1, Casa Blanca, la Victoria, el Paraíso, Uribe Vélez y el corregimiento de Pacurita, que se desplazaron de manera forzada a diferentes sectores de la ciudad, como consecuencia de amenazas e intimidaciones por parte de grupos armados ilegales, principalmente las AGC. Sin embargo, sigue existiendo un subregistro de este hecho victimizante, pues la mayoría de las veces las víctimas desconocen sobre el derecho que les asiste de declarar o prefieren no hacerlo, al considerar que no existen garantías, ya que desconfían de la institucionalidad, principalmente en los organismos de seguridad del Estado, asegurando que “temen que el grupo ilegal se entere de su declaración y ser víctimas de represalias”.

Sin embargo, ante las presiones presupuestales que años atrás tuvo Quibdó, es posible inferir que el municipio no cuenta con las capacidades institucionales

suficientes para atender de manera oportuna todas las emergencias que se presentan en materia de conflicto armado y en especial del desplazamiento, máxime teniendo en cuenta que en la actualidad no cuenta con los respectivos Planes de Contingencia, ni de Prevención y Protección , los cuales, desde el periodo de gobierno anterior, se encuentran aún en proceso de elaboración.

En este sentido, la situación descrita constituye un factor de vulnerabilidad institucional, lo cual contraría lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, el cual establece que la Asistencia está dirigida a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, a través de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, en el entendido de que no existe una ruta clara que garantice la atención eficaz y oportuna en situaciones de emergencia, a la población víctima de desplazamiento forzado ya que cuando se presentan eventuales situaciones de esta naturaleza, se recurre a la convocatoria del Comité de Justicia Transicional para atención de la situación como única medida.

De igual manera, tampoco se dispone de acciones institucionales concretas dirigidas a la prevención temprana o urgente, indispensables ante el contexto de amenaza ya descrito. En ese orden de ideas es importante señalar la imperiosa necesidad de avanzar en la aprobación e implementación de los diferentes planes de prevención y protección, que definan las competencias y la articulación institucional de manera oportuna, trascendiendo de la sola atención en momentos de coyuntura a acciones de prevención y garantía de derechos, tareas que se advierten prioritarias para la administración municipal actual.

Por último, cabe mencionar que en el municipio de Quibdó hay existen organismos de cooperación internacional, los cuales desempeñan acciones relacionadas con protección, acompañamiento y acción humanitaria con diversos grupos poblacionales de Quibdó y otros municipios de Chocó, entre los cuales se encuentran: ONU Derechos Humanos, MAPP OEA, PNUD, ACNUR, ONU Mujeres, Comité de verificación de Naciones Unidas, Cruz Roja Internacional - CICR, Organización Internacional para Migraciones - OIM, entre otras.

De igual manera, organizaciones como la Diócesis de Quibdó, la Comisión Vida, Justicia y Paz - COVIJUPA, organizaciones étnicas, sociales y de base que ejercen resistencia en los territorios, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA), la Plataforma Foro Interétnico Solidaridad Chocó, Fundación Yohana Maturana, Fundación LGTBI, Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó – Red de Mujeres Departamental, las organizaciones indígenas ASOREWA y FEDEOREWA, todas ellas, constituyen un factor de protección en trabajo humanitario.

**CAPÍTULO II:**  
**FACTORES QUE INCIDEN EN GARANTIZAR EL ACCESO DE LA**  
**POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL**  
**MUNICIPIO DE QUIBDÓ, A LAS MEDIDAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA.**

De acuerdo con Human Right (1998), se consideran desplazados las personas obligadas a abandonar sus hogares y a migrar dentro del territorio nacional para evitar los efectos de un conflicto armado o la violación de sus derechos fundamentales. Para los efectos de la Ley 1448 de 2011, debe entenderse como víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3° de dicha la Ley 1448 de 2011.

En Quibdó, muchas de las personas víctimas del desplazamiento forzado, que residen en esta ciudad, lo hacen con la intención de reubicarse con carácter definitivo o simplemente, de manera temporal; sin embargo, como características principales de los hogares de estas personas se evidencia la precaria disponibilidad económica como consecuencia de la pérdida de sus bienes de subsistencia, y que además la posibilidad de acceder a la vida laboral es casi que imposible, recuérdese que la capital chocoana, durante años ha sido una de las principales ciudades en ocupar el primer lugar de desempleo. Por esta razón, las personas en condición de desplazamiento se ven obligados a vivir en condiciones de pobreza e incluso de manera extrema, soportando condiciones como las de no vivir en viviendas dignas, las cuales no disponen de condiciones adecuadas , ubicadas en lugares periféricos y de difícil acceso, lo cual dificulta el derecho a la locomoción e incluso afecta la movilidad para garantizar las

necesidades básicas como alimentación, salud, educación, entre otros; sumado a ello, existe un alto déficit en la prestación de los servicios públicos, incluso no tienen acceso a agua potable ni energía eléctrica.

Colombia con la promulgación de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con Mogollón y Vázquez (2008), promovió el respeto a los derechos civiles de la población desplazada y formulaba diversas estrategias para la atención a sus necesidades, cabe mencionar que esta ley, se establecieron herramientas para prevenir la ocurrencia del desplazamiento forzado, para brindar ayuda humanitaria de emergencia y se establecieron medidas para facilitar el retorno, la estabilización socioeconómica y la asistencia de este grupo vulnerable de víctimas. Por su parte, la Honorable Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004 y de sus autos de seguimiento, declaró el Estado de Cosa Inconstitucional, con el fin que de que las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada por la violencia, debido a su obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población, prioricen la atención a esta población, y que además, dicha prioridad debe considerar las acciones diferenciales para sujetos de especial protección constitucional.

Ley 1448 sancionada el 10 de junio de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, más conocida como ley de “Víctimas y Restitución de Tierras”, comprende los elementos de la prevención y protección, la atención y reparación integral, y los derechos a la verdad, la justicia y la no repetición de la población víctima.

En este sentido, de acuerdo con la Presidencia de la Republica, en el documento titulado: “Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre el avance en la



superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T - 025 de 2004”, respecto a la política de atención integral, consagra que:

La política de Atención Integral está encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención. La atención integral se logra promoviendo acciones y medidas de corto, mediano y largo plazo orientadas a que se generen condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada. La Atención Integral se da en el marco de: i) el retorno voluntario al lugar de origen o lugar de donde fue desplazado, ó la ii) la reubicación voluntaria, entendida como el asentamiento en un lugar diferente a su lugar de origen o de donde fue desplazado. Este componente está conformado por 4 subcomponentes: Atención integral básica, vivienda, tierras y generación de ingresos. Las políticas y sus instrumentos se modifican y complementan (República de Colombia, s.f.)

Así mismo, sobre la política de atención integral básica, manifiesta lo siguiente:

La política de atención integral básica, encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos de la población, que contribuyan a disminuir la situación de vulnerabilidad manifiesta que ha ocasionado el desplazamiento, a partir de la integralidad de la atención, se modifica y complementa de la siguiente manera: En las medias de atención y asistencia, se involucra la atención humanitaria de emergencia, identificación, reunificación familiar, salud, educación, alimentación, alojamiento (República de Colombia, s.f.).

Para tal efecto, la Ley determina que se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico,

social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Por su parte, se entiende por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación. En cuanto se refiere a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado la ley dispone que ella se rija por lo establecido en la Ley 1448 y se complemente con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten. Así mismo, establece que las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, que no contraríen dicha Ley, continuarán vigentes.

En tal sentido, frente al asunto que nos ocupa en el presente capítulo, el cual, consiste en identificar los factores que inciden en garantizar el acceso de la población víctima de desplazamiento forzado en el municipio de Quibdó, a las medidas de atención y asistencia, y para resolverlo, se debe verificar:

1. Que una vez ocurra el desplazamiento forzado, la Alcaldía municipal de Quibdó, a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, elabore el censo (en caso que el desplazamiento haya sido masivo), de las personas, el cual debe contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y remitirlo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación Integral a las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo.

2. Que la persona víctima del desplazamiento forzado que vaya rendir declaración dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia del hecho que dio origen al desplazamiento, siempre y cuando estos hechos hubiesen ocurrido a partir del 1° de enero de 1985, y no se encuentre registrada en el Registro Único de Población Desplazada, pueda hacer ante las instituciones que integran el Ministerio Público, la declaración para ser parte del Registro Único de Víctimas. Y que además, la valoración que realice el funcionario encargado de recibir la solicitud de registro debe respetar los principios constitucionales de dignidad, buena fe, confianza legítima y prevalencia del derecho sustancial.

3. En las declaraciones presentadas dos años después de la ocurrencia del hecho que dio lugar al desplazamiento forzado, el funcionario del Ministerio Público, deberá indagar sobre las razones por las cuales no se llevó a cabo con anterioridad dicha declaración, con el fin de determinar si existen barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado.

4. En el evento de fuerza mayor que haya impedido a la víctima del desplazamiento forzado rendir la declaración en el citado término, se empieza a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento.

5. Que a las víctimas de desplazamiento forzado, conforme a lo estipulado en la Ley 1448 de 2011, se le garantice el acceso a la atención humanitaria, en sus tres etapas, que son: 1. Atención Inmediata; 2. Atención de Humanitaria de Emergencia y, 3. Atención Humanitaria de Transición. La primera de ellas, esto es, la ayuda

inmediata, es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda debe proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población víctima del desplazamiento. Su atención debe realizarse de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas. La segunda, es decir, la ayuda humanitaria de emergencia, es aquella a la cual tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas, es decir, una vez son reconocidas como víctimas. Esta ayuda se entrega de acuerdo con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima. Una vez se ha realizado el registro, se envía copia de la información relativa a los hechos delictivos a la Fiscalía General de la Nación para que adelante las investigaciones necesarias. Al igual que la ayuda inmediata, seguirá siendo entregada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional hasta tanto se le garanticen los recursos de operación de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberá entregar la ayuda humanitaria a través de mecanismos eficaces y eficientes, asegurando la gratuidad en el trámite, y que los beneficiarios la reciban en su totalidad y de manera oportuna. Finalmente, la ayuda de transición, se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de

gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. Los programas de empleo dirigidos a las víctimas de que trata la Ley 1448 de 2011, se consideran parte de la ayuda humanitaria de transición.

6. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los entes territoriales deben adoptar las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

7. El Estado debe garantizar el goce efectivo de los derechos, bajo condiciones de seguridad favorables, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, en el sitio que hayan elegido.

8. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de identificación a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, salud a cargo del Ministerio de la Protección Social (Secretaría de Salud Municipal), educación a cargo del Ministerio de Educación Nacional (Secretaría de Educación Municipal), alimentación y reunificación familiar a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

cuando se trate de vivienda urbana, (Caja de compensación familiar de Chocó-COMFACHOCÓ) y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural y orientación ocupacional a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

9. De igual manera, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación, debe adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el nuevo Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas para garantizar la ayuda humanitaria y, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 y sus prórrogas correspondientes.

Es de anotar, que la responsabilidad de la Atención Humanitaria en la Urgencia recae sobre las Alcaldía Municipal, Gobernación e Instituciones del Orden Nacional, de acuerdo con la ley 1190 de 2008 y el Auto 007 de 2009, emitido por la Sala Segunda de la Honorable Corte Constitucional.

Así mismo, tan pronto se notifique la ocurrencia de hechos que generaron riesgo y/o provocaron desplazamientos, se deben realizar acciones de coordinación con las Unidades Territoriales de Acción Social y con las entidades del Sistema Nacional de Atención de Integral de Población Desplazada (SNAIPD) en el nivel local, buscando la prevención de violaciones a los Derechos Humanos y/o la mitigación de los impactos generados por este tipo de eventos.

En conclusión, es válido afirmar que, frente a la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, como bien lo dispuso la ley, esta debe regirse con base en lo establecido en la Ley 1448, y a su vez, se debe complementar con la política pública de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada establecida en la Ley 387 de 1997 y demás normas que lo reglamenten; ya que como se ha

reiterado, en la citada ley, se establecen las disposiciones existentes orientadas a lograr el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

**CAPÍTULO III:**  
**FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN Y**  
**ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS EN LA CIUDAD DE QUIBDÓ**

Como ya se ha expresado en capítulos predecesores, según datos suministrados por la Unidad para la Reparación a las Víctimas, aproximadamente el 70% de la población del municipio de Quibdó está caracterizada como desplazada; es por ello que, teniendo en cuenta que los planes de desarrollo permiten identificar las potencialidades y limitaciones a nivel local y a su vez favorecer la participación y empoderamiento de las víctimas del conflicto asentadas en la ciudad de Quibdó, ya que durante el cuatrienio el alcalde municipal dentro de su plan de desarrollo al abordar el tema de las víctimas del conflicto, lo puede hacer desde un enfoque que involucre las políticas y estrategias que consideren de manera explícita una mirada poblacional y otra territorial para atender, en el primer caso, las características de las víctimas de desplazamiento forzado.

Al respecto, resulta imperativo mencionar, que el Plan de Desarrollo de Quibdó, debe disponer de estrategias y recursos, para que a través de la corresponsabilidad, que involucra al departamento y a la nación, la población víctima del conflicto armado, en especial la objeto de esta investigación, logren tener una efectiva e inmediata atención y asistencia, incluyendo programas especiales para el retorno de las comunidades a sus sitios de origen, previa definición de las condiciones de seguridad y demás condiciones para vivir con dignidad, tal y como lo dispone la Ley de Víctimas y restitución de tierras.

En ese sentido, hay que destacar que en el borrador del Plan de Desarrollo Municipal de Quibdó 2020-2023, no se contemplan programas enfocados en la implementación de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención



y Reparación Integral a la población Víctima que actualmente reside en la ciudad, ni siquiera, el tema de las víctimas por su alto impacto a nivel territorial es una de las cinco líneas estrategias planteadas (1. Inclusión y Equidad, 2. Desarrollo Económico, 3. Seguridad y Convivencia, 4. Medio Ambiente y Biodiversidad, y 5. Fortalecimiento Institucional), sino que solo es un área dentro de la línea estratégica de inclusión y equidad, con la cual se plantean como metas/productos, la difusión de deberes y derechos de las víctimas en el marco de la ley 1448 de 2011.

Dentro de este borrador, también se plantean obtener como productos los de la línea estratégica de Inclusión y Equidad, las siguientes: desde el *área de inclusión social*, realizar al menos 3 campañas de identificación: Registro Civil, Tarjetas de Identidad y Cédulas de Ciudadanía a población Red Unidos, víctimas y PcD<sup>4</sup> (Urbano y Rural); desde el *área mujer*, Ajustar e Implementar el plan de participación de mujeres víctimas

Finalmente, en el tema de desarrollo económico, contempla la formulación e implementación de programas de emprendimiento y de formación para el trabajo dirigidos a víctimas del conflicto armado, y la articulación y alianza con el sector privado para vincular laboralmente a víctimas del conflicto armado, a través de los procesos de responsabilidad social de las empresas.

Sin embargo, durante el periodo 2016-2019 la administración municipal en el Plan de Desarrollo, incluyó el programa de “*Prevención, protección, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas*”, el cual se enfocó en la prevención de violencias y hechos victimizantes de la población, protección de la población

---

<sup>4</sup> Personas con discapacidad.

víctima del municipio, reparación y generación de acciones de no repetición de cualquier de los hechos víctimizantes que se presentan en el territorio.

En ese orden de ideas, creo el proyecto denominado “*Plan de Acción Territorial para víctimas del municipio de Quibdó*”, con la finalidad de implementar la política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, estableciendo como objeto el reconocimiento de los individuos, familias o colectividades que se han visto afectados por los diferentes hechos víctimizantes reconocidos en la Ley 1448 de 2011, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas cuyo propósito es superar la situación de vulnerabilidad socioeconómica y la reparación integral por el daño sufrido.

Por lo cual, el proyecto incluyó los siguientes aspectos de la política pública para las víctimas. A saber:

<b>Asistencia y Atención inmediata:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la atención y asistencia inicial (fase inmediatez) de las víctimas en el municipio de Quibdó.</li> </ul>
<b>Prevención y protección:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualizar e implementar el plan integral de prevención y protección de los 11 hechos víctimizantes.</li> <li>• Impulsar la estrategia de la unidad de protección a líderes a lideresas defensores de derechos humanos grupos y comunidades víctimas.</li> <li>• Impulsar la estrategia que tienen las instituciones públicas para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescente en zona urbana y rural con enfoque diferencial.</li> <li>• Actualizar e implementar el plan de contingencia para las rutas de atención para hechos de victimización masiva.</li> </ul>
<b>Reparación Integral:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar el plan de legalización de tierras para la paz</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar el plan de restitución de tierras para la paz.</li> <li>• Ajustar e implementar plan de retorno y reubicación de población víctima del municipio de Quibdó.</li> </ul>
<b>Verdad y Justicia:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar el diagnóstico y la construcción de infraestructura y acciones para la recuperación de la memoria histórica en el municipio de Quibdó.</li> </ul>
<b>Enfoque diferencial:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar e Implementar el plan de participación de mujeres víctimas con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Participación:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar la creación de un fondo mixto para la implementación del plan de trabajo de la mesa de participación efectiva de víctimas del municipio de Quibdó.</li> <li>• Garantizar el funcionamiento del comité de justicia transicional.</li> </ul>
<b>Garantías de no repetición:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formar 300 personas víctimas y victimarios del municipio de Quibdó en competencias ciudadanas para la paz y la reconciliación como garantías de no repetición.</li> </ul>
<b>Sistemas de información:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar la implementación del plan operativo de sistemas de información POSI y SIAHI para víctimas.</li> <li>• Gestionar la caracterización con enfoque diferencial para la población víctima del municipio de Quibdó.</li> </ul> <p>Al tratarse de una política transversal que busca garantizar varios derechos básicos de la población víctima, se debe atender a esta población con la oferta social general, teniendo en cuenta que se realizara el seguimiento de la población beneficiada; identificando claramente cuántos de ellos son víctimas del Municipio de Quibdó como: Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar durante el periodo de gobierno a 40.000 estudiantes la cobertura bruta en educación con enfoque diferencial.</li> <li>• Formular e implementar el modelo educativo flexible para la formación en competencias ciudadanas para la paz y la convivencia con enfoque diferencial en las 17 instituciones educativas.</li> <li>• Promover la firma de un convenio marco para el acceso y la permanencia a la educación superior con enfoque diferencial, se realizará la firma del convenio en la creación del fondo de educativo capitulo Quibdó.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la contratación anual de recursos técnicos, humanos y de infraestructura para el proceso de aprendizaje de la población con necesidades educativas especiales con enfoque diferencial durante el cuatrienio.</li> <li>• Formular e implementar el plan de atención y prevención de violencia (bullying y matoneo) escolar en las 17 Instituciones educativas con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Deportes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar la estrategia "recreovida" con enfoque diferencial.</li> <li>• Formular e implementar el plan para la atención deportiva integral a personas con capacidades diferenciadas con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Vivienda:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario y de interés social; se identificará el beneficio a la población víctima y se realizara el seguimiento como un proceso de cumplimiento de la medida vivienda en el componente de Atención y Asistencia.</li> <li>• Gestionar el mejoramiento de 400 unidades de vivienda en zonas rural y urbana con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Saneamiento básico:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar el acceso al agua potable al 90% de la población urbana del municipio de Quibdó; se identificará el beneficio a la población víctima y se realizará el seguimiento como un proceso de cumplimiento al componente de Atención y Asistencia.</li> </ul>
<b>Productividad:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al menos 20 familias Víctimas incluidos en el programa productividad incluyente.</li> </ul>
<b>Salud:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear e implementar la ruta de atención para la rehabilitación física y psicológica para la población víctima.</li> <li>• Actualizar e implementar el Plan de Intervenciones Colectivas del municipio con enfoque diferencial.</li> <li>• Adoptar y ajustar bajo criterio de enfoque diferencial el plan decenal de salud en coordinación con la Secretaria de Salud Departamental.</li> <li>• Crear e implementar las rutas de atención en salud con enfoque diferencial de la población del municipio.</li> </ul>
<b>Infancia:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular e implementar el plan de gestión de la calidad de la educación inicial con enfoque diferencial.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar estrategias para la reducción de embarazo en adolescentes con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Mujer:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar al menos 5 iniciativas de atención e intervención a mujeres víctimas.</li> <li>• Creación de 10 Unidades productivas para la paz con enfoque diferencial (con la coordinación del programa jóvenes a lo bien de la Policía Nacional y el SENA).</li> <li>• Gestionar 4 diplomados para el empoderamiento de las mujeres con enfoque diferencial.</li> <li>• Gestionar la formación en TIC para 500 mujeres MIA y comunidad LGBTI con enfoque diferencial.</li> <li>• Gestionar la caracterización a la población LGBTI con enfoque diferencial.</li> <li>• Gestionar la formulación e implementación de la política pública para la población LGBTI con enfoque diferencial.</li> </ul>
<b>Juventud:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la creación de la red para la protección para los derechos de los jóvenes con enfoque diferencial.</li> </ul>

Las metas propuestas para el desarrollo del Plan de Acción Territorial para víctimas del municipio de Quibdó 2016-2019, fueron las siguientes:

1. Formular e implementar una estrategia de visibilización de atención integral a las víctimas en el municipio de Quibdó
2. Ajustar e Implementar el plan de participación de mujeres víctimas con enfoque diferencia.
3. Garantizar la atención y asistencia inicial (fase inmediatez) de las víctimas en el municipio de Quibdó
4. Actualizar e implementar el plan integral de prevención y protección de los 11 hechos victimizantes.
5. Actualizar e implementar el plan de contingencia para las rutas de atención para hechos de victimización masiva.

6. Impulsar la estrategia de la unidad de protección a líderes a lideresas defensores de derechos humanos grupos y comunidades víctimas.

7. Formar 300 personas víctimas y victimarios del municipio de Quibdó en competencias ciudadanas para la paz y la reconciliación como garantías de no repetición.

8. Gestionar el diagnóstico y la construcción de infraestructura y acciones para la recuperación de la memoria histórica en el municipio de Quibdó.

9. Ajustar e implementar plan de retorno y reubicación de población víctima del municipio de Quibdó.

10. Gestionar la creación de un fondo mixto para la implementación del plan de trabajo de la mesa de participación efectiva de victimas del municipio de Quibdó.

11. Garantizar el funcionamiento del comité de justicia transicional.

12. Gestionar la caracterización con enfoque diferencial para la población víctima del municipio de Quibdó con miras de avanzar hacia la paz y el goce efectivo de sus derechos.

13. Gestionar la implementación del plan operativo de sistemas de información POSI y SIAHI para víctimas.

14. Formular e implementar el plan de legalización de tierras para la paz.

15. Formular e implementar el plan de restitución de tierras para la paz.

16. Impulsar la estrategia que tienen las instituciones públicas para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescente en zona urbana y rural con enfoque diferencial.

Como se puede evidenciar, al realizar un análisis comparativo frente al compromiso asumido por la administración municipal en favor de las víctimas del conflicto, para el periodo 2016-2019 se asumió un mayor compromiso para la atención

y asistencia de esta población, a diferencia de lo que se percibe para este periodo que comprende 2020-2023.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que desde la Ley 387 de 1997 y la Sentencia T-025 de 2004, se deben focalizar recursos para buscar el goce efectivo de los derechos de la población víctima, relacionados con el mejoramiento en el acceso a los derechos de subsistencia mínima, rehabilitación, indemnización, generación de ingresos y vivienda. Así mismo, se destacan los esfuerzos realizados para avanzar en el proceso de indemnización administrativa a las víctimas, los cuales se hacen visibles en la identificación de las partidas presupuestales del Plan de Desarrollo destinadas para este fin y el incremento de las mismas.

Recuérdese que a partir de la sanción de la Ley 1448 de 2011 se han incluido apropiaciones presupuestales exclusivas para población víctima y desplazada y en la Ley Anual de Presupuesto, se han establecido lineamientos para dar prioridad en la ejecución de los presupuestos de las entidades del orden nacional a la atención de la población víctima y de manera especial a la población víctima de desplazamiento forzado con la finalidad de dar cumplimiento a la orden quinta establecida por la Corte Constitucional por medio del Auto 219 de 2011, el cual hace seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 la cual se declaró el “Estado de Cosas Inconstitucionales” y donde alerta por el no cumplimiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) con la obligatoriedad de atención efectiva a la población víctima de desplazamiento forzado, y hace un llamado al Gobierno nacional a concretar acciones y recursos para superar el estado anunciado con la adopción de diferentes medidas señaladas en dicha sentencia.

Finalmente, durante el desarrollo de la investigación, se entrevistó a un funcionario del Ministerio de Salud y protección social del programa PAPSIVI, con la finalidad de indagar la manera de cómo funciona el SNARIV.

Como resultado de la entrevista se obtuvo la siguiente información:

En cuanto al nivel de articulación entre las entidades que hacen presencia en la ciudad con la finalidad de garantizar las medidas de atención, asistencia a las víctimas de desplazamiento forzado, en la ciudad de Quibdó, el entrevistado manifestó que el rol que cumple la administración municipal es el de facilitador, sin embargo, manifestó que el cumplimiento de lo articulado depende única y exclusivamente de la administración municipal.

Frente al tema de fortalezas y debilidades de la articulación, el entrevistado manifestó que dentro de las fortalezas se destaca el compromiso de algunos funcionarios con el territorio al igual que la oportunidad que se le da al territorio con el desarrollo de algunos proyectos. Respecto a las debilidades, resaltó la falta de conocimiento de los entes nacionales del contexto y la implementación de algunos proyectos que no parten de las realidades de los chocoanos; de igual manera agregó que hay un problema de terreno con las articulaciones ya que todas en ocasiones se realizan con premura en el tiempo y no permiten una interacción y mejor análisis de la misma. Por último, el entrevistado manifestó no tener un conocimiento directo del proceso por no trabajar directamente los casos de desplazados, ya que en el momento de la atención nos enfocamos en la víctima y no en el hecho víctimizante, porque no es determinante para realizar el plan de atención del papsivi.



## 8. CONCLUSIÓN

La sentencia T-025 de 2004, proferida por la Honorable Corte Constitucional, abarca un catálogo de derechos los cuales están siendo vulnerados al interior del país, por un evidente Estado de Cosas Inconstitucional, entre los cuales están el derecho a la vida digna , a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a mujeres cabeza de familia y a los niños.

El respeto y garantía de los derechos y su desarrollo progresivo, se materializa en el deber de acatar las normas establecidas para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos. El no acatamiento de la Ley por parte del Estado constituye una falla en la realización de aquellas funciones que le son propias, por lo cual debe adoptar medidas efectivas que se traduzcan en acciones afirmativas, dirigidas a la atención y protección de los derechos de la población desplazada, prevaleciendo siempre la efectividad sobre el formalismo en la formulación y realización de las políticas públicas.

Las entidades de orden territorial, en este caso la Alcaldía, de acuerdo con el artículo 63 de la ley 1448, y los artículos 102 y 106 del decreto 4800, debe garantizar a las personas que manifiesten haber sido víctimas de desplazamiento forzado, los componentes de alimentación, elementos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, alojamiento transitorio, transporte de emergencia, atención médica y atención psicológica, mientras se realiza el trámite de inscripción en el Registro Único de Víctimas, ya sea en especie o lo correspondiente en dinero.

Frente a la corresponsabilidad, es necesaria la organización y coordinación entre las entidades del Estado (Alcaldía, Unidad de víctima, entre otras) y las

organizaciones de cooperación para optimizar los recursos y lograr una mayor atención de emergencia de la población desplazada, por lo tanto, recomendamos a la alcaldía municipal de Quibdó que para la realización del Plan de Desarrollo, se visualicen las situaciones de revictimización de la población desplazada y se incluyan programas enfocados en garantizar la no repetición, teniendo en cuenta también, el grado de vulnerabilidad del beneficiario y la capacidad que tenga cada programa para contribuir al goce efectivo de los derechos. Frente al tema de la Unidad de Víctimas, que dentro de las articulaciones que se hagan se incluya el mejoramiento del acceso a los derechos de subsistencia mínima, rehabilitación, indemnización, generación de ingresos y vivienda, al igual que avanzar en el proceso de indemnización administrativa a las víctimas de desplazamiento forzado.

En ese sentido, los entes de control, en especial la Contraloría debe realizar seguimientos y emitir informes en los cuales se evidencie la calidad, oportunidad y almacenamiento de la información, mediante el reporte del estado de cumplimiento por parte de las entidades de las acciones planteadas en el plan de desarrollo, con la finalidad de realizar avances para el seguimiento y la ejecución de recursos destinados a la política de víctimas de desplazamiento forzado.

Por último, consideramos importante que a nivel municipal el presupuesto anual, en atención a la situación actual que se vive a nivel mundial como consecuencia de la pandemia ocasionada por el coronavirus, dentro de sus objetivos más importantes incluya los relacionados con aprendices desplazados en proceso de formación para el trabajo, entregas de atención humanitaria, niños que acceden al Programa de Alimentación Escolar (PAE), subsidios familiares de vivienda para población desplazada, familias beneficiadas por el programa Familias en Acción e ideas productivas apoyadas en el programa de retornos.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adam, S., & Kriesi, H. (2010). El enfoque de redes. En P. Sabatier, Teorías del proceso de las políticas públicas (págs. 139-166). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. Administración & Ciudadanía.
- Albina, M. (2011). Medición del desarrollo humano a escala territorial: metodología y su aplicación a los casos de Argentina y México. Economía, sociedad y territorio.
- Alcaldía Municipal de Quibdó (2015). Plan de Contingencia para la Población Víctimas del Municipio de Quibdó, 2012-2015.
- Alcaldía Municipal de Quibdó (2015). Informe de Gestión Oficina de Víctimas Municipio de Quibdó, 2012-2015.
- Alcaldía Municipal de Quibdó (2015). Plan de Acción Territorial Para La Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral A Las Víctimas Del Conflicto Armado 2012-2015). Quibdó – Chocó.
- Alcaldía Municipal de Quibdó (2016). Reporte en el Plan de Contingencia de Quibdó.
- CODHES (2010). Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>

Chacón, Y. (2009). Atención integral en salud para la población en situación de desplazamiento. Recuperado de:

[https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_docman&view=download&category\\_slug=publicaciones-ops-oms-colombia&alias=1058-mirada-integral-ruta-nacional-psd&Itemid=688](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=publicaciones-ops-oms-colombia&alias=1058-mirada-integral-ruta-nacional-psd&Itemid=688)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 (2017). Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierra. Recuperado de: <file:///C:/Users/user/Desktop/Y.Y%20TESIS/APOYO/Cuarto%20Informe%20Comisión%20de%20Seguimiento%20y%20Monitoreo%20al%20cumplimiento%20de%20la%20Ley%201448%20de%202011.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2018). Panorama Social de América Latina, 2017. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. (2018). Panorama Social de América Latina, 2017. Santiago de Chile.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. (2014). Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol. 2. Bogotá, Cúcuta y Quibdó. Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República. (2019). Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto. Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019, con énfasis en la vigencia 2018. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1>

Corte Constitucional, Sentencia T – 025 de 2004.

Defensoría Delegada para la Evaluación del Riesgo de la Población Civil. Alerta Temprana N° 049-19. Fecha: 5 de diciembre de 2019. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/AT-N%C2%B0-049-19-CHO-Quibd%C3%B3.pdf>

Departamento de Planeación Nacional y Ministerio de Hacienda. (2020). Informe Presupuestal de la Política Pública Dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2019- 2020. Orden 5ª del auto 219 de 2011. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Informe-Presupuestal-Politica-Publica-Poblacion-Victima-Desplazamiento-Forzado.pdf>

Escobedo, R; Guío, N. (2015). Oro, crimen organizado y guerrillas en Quibdó. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá D.C.

Equipo interinstitucional de asistencia técnica territorial. (s.f.). Ruta especializada de la política pública para las víctimas en la construcción de planes de desarrollo territorial 2015-2019. recuperado de: <http://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Anexo%20Componentes%20de%20la%20Pol%C3%ADtica,%20derechos%20de%20las%20v%C3%ADctimas%20y%20medidas%20y%20acciones%20para%20su%20implementaci%C3%B3n.pdf>

González, L. F. (2003). Quibdó Contexto Histórico Desarrollo Urbano y Patrimonio Arquitectónico. Centro de Publicaciones, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Human Rights Watch. (1998). Colombia: guerra sin cuartel. Colombia y el derecho internacional humanitario. New York: Human Rights Watch.  
<https://www.hrw.org/legacy/spanish/reports/colombia/>

Ibañez, A. & Moya, A. (2007). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Recuperado de:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>

Informe de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, septiembre de 2012.

Ley 387 de 1998

Ley 1448 de 2011

Lemus, D.; Hernández, Y.; Arias, H.; Moreno, Y.; Mejía, R.; Franco, L. (2010). Necesidades básicas insatisfechas del barrio el futuro, Quibdó, Chocó, 2009. Investigación, Biodiversidad y Desarrollo. 29 (1) 79-87.

Maldonado, A. (2013). “Dimensión territorial de la política de víctimas. Estrategia de articulación nación territorio y sistema de corresponsabilidad en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas - Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011”. Bogotá: Insumo para la formulación de la estrategia.

Mogollón, A., y Vázquez, M. (2008). Factores que inciden en el acceso de la población desplazada a las instituciones prestadoras de servicios de salud en Colombia.

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2008000400004&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000400004&lng=es&tlng=es)

OCHA (2020). Resultados HNO 2020. Recuperado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Resultados%20HNO%202020.pdf>

Plan de acción territorial para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado 2012-2015. Municipio de Quibdó. Recuperado de: <http://quibdo-choco.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Territorial%202014.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2012). Primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras.

Regionalización del presupuesto de inversión. (2019). Política de Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Regionalizaci%C3%B3n%202019/CHOC%C3%93.pdf>

Red Nacional de Información, Información al servicio de las víctimas. (2019), Registro Único de Víctimas (RUV).

República de Colombia. Ministerio del Interior (2012). Ley de Víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios. Compilación Normativa. Bogotá.

República de Colombia. (s.f.). Informe del gobierno nacional a la corte constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T - 025 de 2004.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/La%20poltica%20generacin%20de%20ingresos/INFORME%20GOBIERNO%20NACIONAL%20SECI%20-%202001%20DE%20JULIO%20DE%202011.pdf>

Robledo, C. Jilmar (2019). La pobreza en Quibdó: Norte de carencias. Banco de la República de Colombia. Recuperado de: [http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9599/DTSER\\_U\\_277.pdf?sequence=17&isAllowed=y](http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9599/DTSER_U_277.pdf?sequence=17&isAllowed=y)

Sarmiento, C. y Espitia, J. (2015). Los planes de acción territorial, la corresponsabilidad y la Ley de Víctimas. Corporación Viva la Ciudadanía, artículo Edición 441.

UMAIC (2017). Briefing departamental. Recuperado de: [https://umaic.org/briefings/2017/Choco\\_2017.pdf](https://umaic.org/briefings/2017/Choco_2017.pdf)

Vargas, Z. (2009). La Investigación Aplicada: Una Forma de conocer las realidades con evidencia Científica Educación, vol. 33, núm. 1, pp. 161-162. Universidad de Costa Rica San Pedro, Montes de Oca, Costa Rica.

Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos.